L'ACCENT SUR L'INFRASTRUCTURE : AMÉLIORER LES INFRASTRUCTURES DU CANADA GRÂCE AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Il est essentiel de disposer d'infrastructures publiques modernes, efficaces et fiables pour permettre aux Canadiens de profiter des avantages d'une économie forte, d'un environnement sain et de collectivités dynamiques. Que ce soit dans la construction de nouvelles routes, dans les installations de traitement de l'eau ou dans le transport en commun, les investissements en infrastructure aident nos industries à atteindre les marchés mondiaux, protègent notre environnement et soutiennent nos villes et nos collectivités.

Pour répondre aux besoins des citoyens, tous les ordres de gouvernement doivent surmonter une multitude de défis, notamment la croissance démographique, les changements dans la structure des échanges commerciaux et les préoccupations liées à la durabilité des infrastructures publiques. Il faut souvent des solutions nouvelles et novatrices pour relever ces défis.

Pour les gouvernements, qui développent, remplacent et remettent en état les infrastructures publiques au Canada, une option de plus en plus populaire consiste à former davantage de partenariats avec le secteur privé afin de mettre en place de façon efficiente les infrastructures, par exemple les routes, les ponts et les infrastructures de transport en commun. Ces partenariats public-privé (PPP) permettent de réunir le meilleur des deux secteurs afin de mettre les infrastructures en place et d'offrir des services aux Canadiens. Dans le cadre d'un PPP, l'infrastructure demeure la propriété du secteur public, tandis que le secteur privé assume des responsabilités et des risques considérables liés à la conception, à la construction, au financement, à l'exploitation ou à l'entretien de l'infrastructure. Par conséquent, le secteur privé est encouragé à élaborer et à mettre en œuvre des solutions novatrices pour répondre aux besoins du Canada en matière d'infrastructure publique.

Un PPP est « une démarche à long terme, utilisée pour le financement d'infrastructure publique et fondée sur le rendement où le secteur privé assume une partie importante du financement et des risques liés à la réalisation et au rendement de l'infrastructure, depuis la conception et la planification structurale jusqu'à l'entretien. »

(Source: PPP Canada)

PPP Canada

The Canadian Council for Public-Private Partnerships

Le Conseil Canadien pour les Partenariats Public-Privé

Nouveau système de traitement des eaux usées pour le Grand Victoria, Colombie-Britannique

Le nouveau système de traitement des eaux usées, dont la construction devrait commencer cette année, protégera le milieu marin entourant Victoria et le sud de l'île de Vancouver.

Illustration du future système de traitement des eaux usées
(illustration de Capital Regional District)

Le programme de traitement des eaux usées de la zone centrale comporte trois projets : la construction de la station de traitement des eaux usées McLoughlin et de l'émissaire en milieu marin, une mise à niveau du système de convoyeur et un nouveau centre pour l'énergie biosolide. Le gouvernement du Canada versera une contribution pouvant aller jusqu'à 253,4 millions de dollars pour l'ensemble de l'initiative, dont le total des coûts d'immobilisations est évalué à 782,7 millions de dollars.

Le Centre pour l'énergie biosolide sera construit dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP), avec l'appui du Fonds PPP Canada. Il traitera les matières solides organiques produites par les processus de traitement utilisés à l'usine de traitement des eaux usées McLoughlin.

En utilisant la formule du PPP, le District régional de la capitale demeurera le propriétaire de l'installation et sera en mesure de mettre à profit l'innovation du secteur privé, tout en s'assurant de maximiser le rendement des fonds publics.

Pourquoi les partenariats public-privé?

Grâce aux PPP, le secteur public profite des connaissances et de l'expérience du secteur privé. En utilisant des processus concurrentiels, les responsables de projets réalisés en PPP tirent parti de l'aspect incitatif des marchés financiers pour construire les infrastructures publiques en respectant les délais et les budgets prévus, et ce, tout en minimisant les coûts durant le cycle de vie des infrastructures.

Lorsqu'il convient d'y avoir recours, les PPP peuvent s'avérer une solution idéale puisqu'ils :

1. Assurent une optimisation des ressources
   Les PPP nécessitent une analyse rigoureuse de l'optimisation des ressources et du transfert des risques (voir le tableau de la page 5). De plus, grâce à l'innovation et à l'intégration des étapes de la conception, de la construction et l'exploitation dans un seul contrat, les projets de PPP peuvent entraîner des économies importantes durant le cycle de vie de l'infrastructure[1]. Par exemple, le Conference Board du Canada signale que, grâce à la réalisation du projet de l'autoroute 30 (sur la rive-sud de Montréal) en mode PPP, les contribuables économiseraient plus de 750 millions de dollars.

[1] Les méthodes d'approvisionnement traditionnelles nécessitent souvent des contrats distincts pour les diverses phases du projet.

2. Permettent une exécution dans le respect de l'échéancier et du budget
   On a constaté que les PPP permettaient de réaliser les projets d'infrastructure à temps ou avant les échéances prévues. Le partenaire du secteur privé est généralement responsable des retards et des dépassements de coûts, et il n'est pas payé avant que l'infrastructure soit construite et mise en service, ce qui l'incite fortement à exécuter le projet conformément à l'entente établie.

3. Favorisent une certitude quant aux coûts et la gestion des biens à long terme
   Étant donné qu'ils sont généralement réalisés aux termes d'un seul contrat, les PPP exigent souvent que la totalité des coûts des investissements, de l'exploitation et de la remise en état de l'infrastructure pendant la durée du partenariat soient calculés avant la construction de l'infrastructure. Ces coûts doivent être inclus dans le prix global de l'infrastructure construite, ce qui donne aux gouvernements une plus grande prévisibilité financière et leur permet une meilleure gestion du cycle de vie.

4. Attribuent les risques au partenaire qui est le mieux placé pour les gérer
   Les PPP offrent la possibilité de partager les risques. Les risques, tels la gestion des coûts, le contrôle de la qualité et le respect de l'échéancier, sont transférés à la partie la mieux placée pour les gérer, c'est-à-dire le secteur privé. En revanche, dans les projets de construction classique du secteur public, les risques sont généralement assumés par le gouvernement.

5. Encouragent l'innovation
   Les contrats fondés sur le rendement et le processus d'appel d'offres concurrentiel favorisent l'innovation. Les partenaires du secteur privé décident de la façon dont ils veulent réaliser le projet et font concurrence à d'autres entités afin de démontrer qu'ils offrent des solutions novatrices pour répondre aux besoins du secteur public, ce qui se traduit par des gains d'efficacité, des économies et de meilleurs résultats, ainsi que des produits et des services pour les citoyens.

« Les partenariats public-privé garantissent une meilleure valeur, une plus grande rapidité ainsi qu'une meilleure reddition de compte pour les projets d'infrastructure publique. C'est exactement ce que la ville de Winnipeg a constaté lors de la réalisation du projet de prolongement de la route Chief Peguis, de 3,5 kilomètres. Le projet, qui comprenait la construction d'un passage inférieur, d'un sentier polyvalent et d'un passage supérieur pour piétons, a été complété un an avant la date prévue, en grande partie grâce à cette approche novatrice. »

– Sam Katz, maire,
ville de Winnipeg

Prolongement de la route Chief Peguis, Winnipeg, Manitoba

Pour réduire la circulation dans les rues résidentielles de Winnipeg, le gouvernement du Canada a fourni une contribution de 25 millions de dollars pour le prolongement de la route Chief Peguis dans le cadre du Fonds PPP Canada. La valeur totale en capital du projet était de 108,5 millions de dollars. La société DBF2 Ltd a été choisie pour la conception, la construction, le financement et l'entretien de la route et des structures, pour une période de 25 ans.

(photo de PPP Canada)

Le 2 décembre 2011, une cérémonie a eu lieu pour marquer l'ouverture officielle du nouveau tronçon. La construction a été terminée environ un an avant la date d'achèvement prévue. Le rapport d'optimisation des ressources de novembre 2011 de la ville de Winnipeg indique que le fait d'avoir eu recours à un PPP plutôt qu'à une formule d'approvisionnement traditionnelle a permis de réaliser des économies de 17,6 p. 100, soit environ 31 millions de dollars.

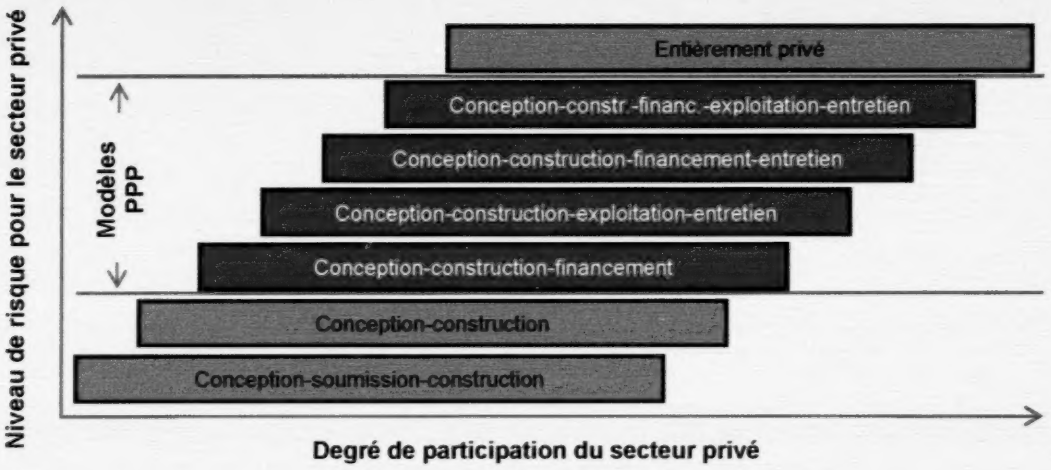
La gamme de partenariats

« Les PPP occupent une place de plus en plus importante en tant qu'outil novateur pour le développement d'infrastructures et la prestation de services. Un nombre impressionnant de PPP ont été menés à bien ou sont actuellement en cours dans divers secteurs, partout au Canada. Les Canadiens et leurs gouvernements constatent les nombreux avantages des PPP : exécution dans le respect des budgets et des échéanciers, optimisation des ressources, certitude à long terme concernant les coûts et mise en place des installations à la fine pointe dont les collectivités ont besoin. La formule mise au point par le Canada pour les PPP attire l'attention au niveau international et nous donne l'occasion de faire valoir l'expérience et l'expertise de nos industries sur la scène mondiale. »

– Mark Romoff, président et chef de la direction,
Conseil canadien pour les partenariats public-privé

Lorsqu'on fait participer le secteur privé au développement des infrastructures, on peut choisir diverses options en vue d'accroître les niveaux de participation et de contrôle du secteur privé, en allant d'une méthode d'approvisionnement traditionnelle à une privatisation complète[2]. Les projets réalisés dans le cadre d'un PPP se situent au milieu de cet éventail d'options, puisque le secteur public possède l'infrastructure et que le secteur privé se charge de la conception, de la construction, du financement, de l'entretien et/ou de l'exploitation des infrastructures publiques.

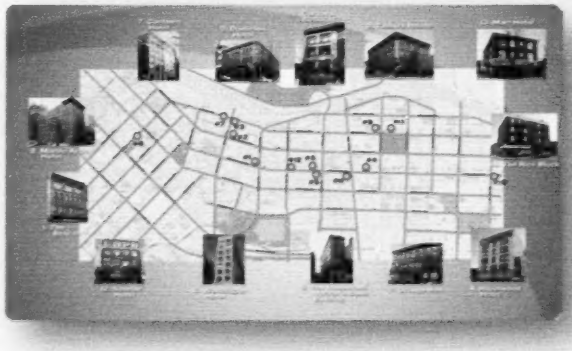
[2] Le terme « privatisation » se définit comme le transfert de la propriété ou d'un service public à une organisation du secteur privé ou du secteur à but non lucratif.



Bien que la taille et la complexité des PPP puissent varier considérablement, il s'agit souvent de projets de grande envergure, susceptibles de susciter l'intérêt et le financement du secteur privé. On a également recours aux PPP pour de petits projets, que l'on peut choisir de regrouper pour créer une vaste initiative, de manière à encourager la participation du secteur privé. Le projet de renouvellement des logements dans le quartier Eastside du centre-ville de Vancouver, est un bon exemple de cette approche.

Projet de renouvellement des logements dans le quartier Eastside du centre-ville de Vancouver, Colombie-Britannique

Le quartier Eastside du centre-ville de Vancouver est confronté à plusieurs problèmes en ce qui concerne les logements et l'itinérance. Dans le cadre du Fonds PPP Canada, le gouvernement du Canada a annoncé une contribution maximale de 29,1 millions de dollars pour un projet visant à transformer et à rénover 13 hôtels à occupation simple appartenant à la province pour en faire des unités de logements sociaux propres et sécuritaires. Ce projet de réaménagement de friche industrielle consiste à diminuer le nombre de sans-abris potentiels, à améliorer les conditions de vie des résidants, à restaurer les caractéristiques patrimoniales de ces immeubles centenaires et à offrir aux résidants des avantages inestimables sur le plan social.



Le promoteur retenu sera chargé de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien du projet sur une période de 15 ans.

Aide fédérale pour les PPP

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement du Canada a accordé de l'aide financière pour des projets d'infrastructure réalisés dans le cadre de PPP au titre de divers programmes d'infrastructure, dont le Fonds Chantiers Canada. En 2007, le gouvernement du Canada a mis sur pied PPP Canada. Cette société d'État dirige les mesures qui sont prises afin d'améliorer les infrastructures publiques grâce aux PPP, pour mettre l'accent sur la valeur, la rapidité d'exécution et la reddition de comptes aux contribuables. PPP Canada remplit ce mandat en acquérant et en partageant des connaissances sur les PPP et en faisant la promotion de la réalisation de projets fédéraux en PPP. PPP Canada favorise également l'exécution de projets en PPP par d'autres ordres de gouvernement grâce au Fonds PPP Canada, de 1,2 milliard de dollars. Il s'agit du premier programme d'infrastructure fédéral du genre; l'objectif est de financer des projets de PPP visant le développement d'infrastructures publiques par les provinces, les territoires, les municipalités et les Premières Nations.

Autoroute 30, de Vaudreuil-Dorion jusqu'à Candiac, Québec

Pour atténuer la congestion et la circulation interprovinciale en constante augmentation, on construit actuellement la nouvelle autoroute 30, de 42 kilomètres, sur la rive-sud de Montréal. Cette nouvelle autoroute permettra de détourner la circulation le long de la rive sud du Saint-Laurent. Elle offrira également un parcours plus direct pour la circulation en direction et en provenance de l'Ontario et de la ville de Québec, ce qui allégera la congestion routière dans le centre-ville de Montréal et améliorera grandement le transport dans la région.

Infrastructure Canada a accordé une contribution de 704,5 millions de dollars à ce projet, pour lequel on a adopté une formule de PPP pour la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien.

(photo du ministère de Transports du Québec)

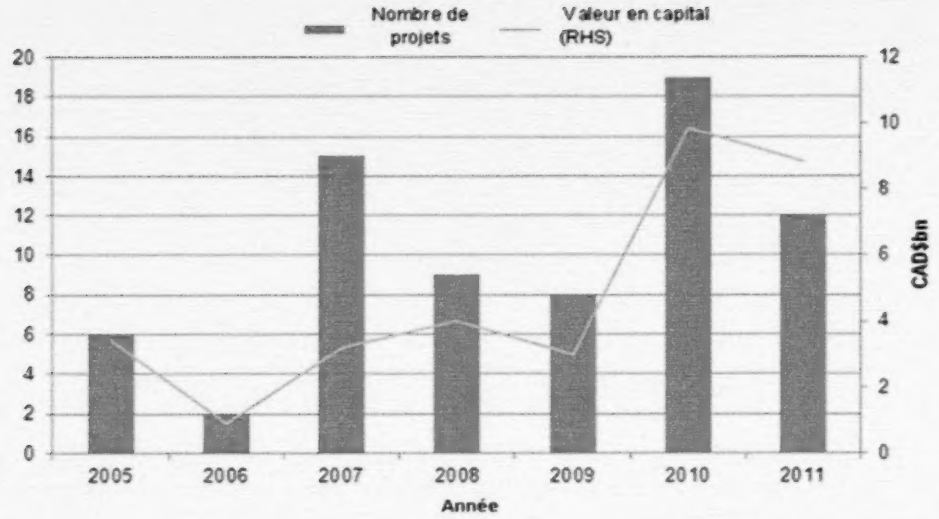
Le Canada prend les devants

Le Canada est internationalement reconnu comme étant un chef de file en matière de PPP, et les marchés étrangers font appel à son expertise pour la formation de PPP[3]. Le Canada a rapidement acquis de l'expérience en ce qui concerne les PPP en raison des projets d'infrastructure publique réalisés en PPP partout au pays. En se concentrant sur des biens entrant dans leurs principaux secteurs de responsabilité, comme les hôpitaux, les écoles et les routes, plusieurs provinces ont démontré que les PPP constituent un outil important pour la prestation de services essentiels.

Depuis le début des années 90, on compte plus de 100 projets (achevés, en voie de construction ou en processus d'approvisionnement) utilisant la formule de PPP partout au Canada. Le graphique ci-dessous précise la taille du marché canadien des PPP entre 2005 et 2011. Le principal secteur ayant eu recours à la formule des PPP est celui des soins de santé (40 %), suivi par le secteur des transports (21 %)[4].

[3] Urban Land Institute et Ernst & Young. *Infrastructure 2012: Spotlight on Leadership*. Washington, D.C.: Urban Land Institute, 2012.

[4] PPP Canada (2011), *Canadian and International P3 Marketplace from 2009 to 2011: Market Evolution, Current Status and Future Trends*.



(Source: PPP Canada)

« Les gouvernements canadiens et les entreprises canadiennes sont maintenant des chefs de file mondiaux dans la mise en œuvre de PPP et dans l'adaptation du modèle en fonction des marchés émergeants. Aujourd'hui, les provinces et les municipalités envisagent la formule du PPP pour diverses infrastructures publiques de base, telles les réseaux d'approvisionnement en eau, les installations de traitement des eaux usées et les infrastructures économiques comme les routes, les ponts, les infrastructures de transport en commun et de tourisme. Les PPP sont la voie de l'avenir pour les projets d'infrastructure, et notre industrie est heureuse de pouvoir soutenir la croissance économique du Canada grâce à un processus à prix fixe, à rendement garanti et qui assure une reddition de compte pour la mise en place d'infrastructures. »

– Mike Marasco, PDG Plenary Investments, Plenary Group

Le leadership du Canada dans le domaine des PPP a créé une possibilité de développement économique pour le pays, puisque la transparence et l'efficacité de notre formule de PPP ont été applaudies sur la scène internationale.

« Les PPP n'ont jamais occupé une place aussi importante dans les programmes des gouvernements dans le monde entier. Lorsqu'on leur demande quel modèle les pays risquent de suivre, de nombreux experts suggèrent le Canada comme modèle de bonne gestion des PPP, ce qui donne aux Canadiens la possibilité d'exporter leur savoir et leurs pratiques à l'échelle internationale. »

– Geoffrey Hamilton, chef, section de la Coopération et des Partenariats, Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU)

Voie de contournement Stoney Trail au sud-est de Calgary, Alberta

Pour améliorer la circulation, simplifier les voies de transport et diminuer le nombre de collisions dans la région du sud-est de Calgary, le gouvernement du Canada investit 100 millions de dollars dans le cadre du Fonds Chantiers Canada pour le prolongement de la section sud-est d'une voie de contournement de la plus grande ville d'Alberta.

Les travaux de construction d'une route à six voies, sur un tronçon de 25 kilomètres, ont été entamés et ils devraient être achevés d'ici l'automne 2013.

Le projet du tronçon sud-est de Stoney Trail est géré dans le cadre d'un PPP qui prévoit des mesures incitatives pour l'achèvement des travaux dans le respect du budget et du calendrier établis.

Regard vers l'avenir : l'avenir des PPP au Canada

Dans le Budget 2011, le gouvernement du Canada s'est engagé à collaborer avec les provinces, les territoires, la Fédération canadienne des municipalités et d'autres intervenants en vue d'élaborer un plan d'infrastructure publique qui sera en vigueur lorsque le plan Chantiers Canada prendra fin en 2014. En novembre 2011, le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités a lancé un processus de collaboration officiel en vue de l'élaboration de ce nouveau plan à long terme.

Les PPP sont devenus un outil courant pour construire des infrastructures et ils offrent de nombreux avantages. À l'avenir, le gouvernement du Canada continuera d'envisager les possibilités de former des partenariats avec le secteur privé lorsque ceux-ci permettent une utilisation optimale de l'argent des contribuables et qu'ils constituent une solution novatrice pour répondre aux besoins en infrastructure publique des petites et des grandes collectivités au Canada.

Vous pouvez obtenir plus de renseignements sur le processus de collaboration pour l'élaboration d'un plan d'infrastructure à long terme à : http://www.infrastructure.gc.ca.

L'accent sur l'infrastructure : Améliorer les infrastructures du Canada grâce aux partenariats public-privé
© Sa Majesté la reine du chef du Canada, juillet 2012
Nº de cat. T94-5/6-2012F-PDF
ISBN 978-1-100-99601-1
Ce document et des renseignements additionnels sont disponibles sur le Web au www.infrastructure.gc.ca.
This publication is also available in English: *Infrastructure Spotlight: Improving Canada's Infrastructure through Public-Private Partnerships*